



**Н.И. Толстых**  
эксперт по вопросам правового регулирования  
отношений природопользования  
и охраны окружающей среды  
urnit@mail.ru

# Судебные споры в сфере недропользования: оспаривание результатов конкурсов (аукционов) на право пользования недрами

*Анализ правоприменительной практики в области регулирования отношений недропользования на основе решений ВС РФ, ВАС РФ и кассационных инстанций ФАС округов за 2012–2013 гг.*

*Analysis of law enforcement practice in the subsurface regulations, based on the decisions of the Supreme Court of the RF, the Supreme Arbitration Court and cassation courts of Federal arbitration courts of Federal districts for the 2012–2013*

**Ключевые слова:** законодательство РФ о недрах, судебная практика, оспаривание результатов конкурсов  
**Keywords:** legislation of the Russian Federation on subsoil, legal practice, litigation the results of tenders

Оспаривание результатов конкурсов/аукционов на право пользования недрами до сих пор является одним из наиболее распространенных видов споров в сфере недропользования. При рассмотрении таких споров суды преимущественно применяют положения Гражданского кодекса РФ (ст. 447, 448, 449), т.к. законодательство РФ о недрах регулирует их лишь в части процедурных моментов и преимущественно на уровне подзаконных актов. А правовое регулирование в части признания их недействительными не предусмотрено. Применение граждан-

ского законодательства к правовому регулированию конкурсов/аукционов на право пользования недрами в отсутствие специальных требования нельзя, с точки зрения автора, признать полностью основанным на положениях законодательства РФ, т.к. предметы таких конкурсов/аукционов (ст. 13.1 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», далее – Закон о недрах) и торгов на право заключения договора (ст. 447 ГК РФ) различны. В первом случае на конкурс (аукцион) выставляется право пользования участком недр, в последующем удостоверяющееся государственным разреше-

нием, во втором случае по результатам торгов заключается договор, основанный на свободном волеизъявлении сторон, их равноправии, регулируемый гражданским законодательством, за неисполнение которого предусмотрена гражданско-правовая ответственность. Однако на практике применение ГК РФ неизбежно. Представляется, что в Закон о недрах должны быть внесены изменения в части правового регулирования признания конкурсов (аукционов) недействительными.

#### **Отказ в участии в конкурсе/аукционе**

Большое количество споров связано с обжалованием решений уполномоченных органов государственной власти о признании заявки на участие в конкурсе/аукционе на право пользования недрами не соответствующей конкурсной/аукционной документации и отказе претенденту в участии в конкурсе/аукционе. Такие споры обусловлены обычно неправильным применением материального права либо уполномоченным органом государственной власти, либо претендентом на участие в конкурсе/аукционе. Большинство споров в связи с обжалованием решений об отказе претендентам в участии в конкурсе/аукционе связаны с оценкой соответствия поданных ими документов Административному регламенту Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, утвержденному приказом Минприроды РФ от 17.06.2009 № 156 (с изменениями, внесенными приказом Минприроды РФ от 22.02.2012 № 44, решением ВС РФ от 16.06.2010 № ГКПИ10-526) (далее – Административный регламент), и конкурсной/аукционной документации. Незаконный отказ в допуске к участию в конкурсе/аукционе является основанием для признания конкурса/аукциона недействительным (если такое нарушение имеет существенное значение, влияющее на результат конкурса/аукциона, и находится в причинно-следственной связи с нарушением прав и охраняемых законом интересов заинтересованных лиц).

Например, постановлением ФАС ВСО от 18.01.2013 по делу № А58-2971/2011 признан незаконным отказ в допуске к участию в аукционе претендента, подавшего бухгалтерские документы не на бумажном носителе с отметкой налогового органа, а представившего копии бухгалтерских документов и квитанций об их приеме налоговым органом в электронном виде. ФАС ВСО пришел к выводу, что законода-

тельство РФ разрешает предоставление бухгалтерской отчетности в налоговый орган по телекоммуникационным каналам связи и его подтверждение квитанцией о приемке в электронном виде, следовательно, признание таких документов (бухгалтерской отчетности) несоответствующими аукционной документации является незаконным. Решением ФАС УО признан незаконным отказ в допуске претендента к участию в аукционе в связи с отсутствием в решении об отказе информации, в чем конкретно выразилось несоответствие заявки аукционной документации, какие именно документы не были предоставлены претендентом, что непосредственно послужило основанием для принятия решения об отказе, поскольку это противоречит Административному регламенту (постановление ФАС УО от 22.10.2012 № Ф09-10055/12 по делу № А47-13797/2011).

### **«Первичная» регистрация заявки не является основанием для признания подавшего ее субъекта предпринимательской деятельности участником конкурса/аукциона**

Таким образом, субъектам предпринимательской деятельности, участвующим в конкурсах/аукционах на право пользования недрами, а также их организаторам необходимо четко следовать требованиям Административного регламента и конкурсной/аукционной документации при подготовке заявки на участие в конкурсе/аукционе и при анализе ее соответствия законодательству РФ и конкурсной/аукционной документации.

Необходимо отметить, что в случае, если заявка на участие в конкурсе/аукционе на право пользования недрами признана не соответствующей его условиям, а претендент на участие не признан участником конкурса/аукциона, сбор за участие должен быть возвращен, т.к. согласно ст. 42 Закона о недрах он вносится всеми участниками конкурса/аукциона и является одним из условий регистрации заявки (постановления ФАС УО от 29.08.2012 № Ф09-6849/12 по делу № А07-19105/2011, от 08.08.2012 № Ф09-6859/12 по делу № А07-19104/2011). Таким образом, до момента признания заявки соответствующей условиям конкурса/аукци-

она подавший ее субъект предпринимательской деятельности является претендентом на участие, но не участником. Так называемая «первичная» регистрация заявки (при подаче в уполномоченный орган государственной власти) не является основанием для признания подавшего ее субъекта предпринимательской деятельности участником конкурса/аукциона, т.к. только подтверждает получение заявки уполномоченным органом государственной власти и его обязанность рассмотреть эту заявку на предмет соответствия условиям. Сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования недрами не может расцениваться судами как способ обеспечения исполнения обязательства, т.к. является условием регистрации заявки для последующего участия в конкурсе/аукционе. Не является основанием для отказа в возврате сбора за участие субъектам предпринимательской деятельности, которым отказано в участии в конкурсе/аукционе, отсутствие в его условиях данного основания возврата сбора за участие и порядка его возврата, поскольку данное право обусловлено положениями законодательства РФ.

## **Отсутствие в конкурсной/аукционной документации полных, достоверных сведений о геологической и иной информации о недрах в границах выставленного на конкурс/аукцион участка недр может быть основанием для признания его недействительным**

Данная судебная практика, основанная на решении ВС РФ от 16.06.2010 № ГКПИ10-56, нашла отражение в Административном регламенте. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 22.02.2012 № 44 в него внесены изменения, закрепившие положение, с учетом которого сбор за участие в аукционе, независимо от результатов его проведения, заявителям не возвращается, за исключением случаев отказа в приеме заявки на участие в аукционе, отмены проведения таких аукционов, а также случаев признания судом по иску заинтересованного лица недействительным аукциона, проведенного с нарушением установленных правил.

### **Недостоверная геологическая информация**

Интерес представляют споры в связи с обжалованием результатов конкурсов/аукционов на право пользования недрами в связи с использованием уполномоченным органом государственной власти в условиях конкурса/аукциона недостоверной геологической и иной информации о недрах.

ВАС РФ неоднократно отмечал, что отсутствие в конкурсной/аукционной документации полных, достоверных сведений о геологической и иной информации о недрах в границах выставленного на конкурс/аукцион участка недр может быть основанием для признания его недействительным (определения ВАС РФ от 13.3.2013 № ВАС-2066/13 по делу № А40-90439/11-17-786, от 02.11.2010 № ВАС-11815/10 по делу № А07-18194/2009). Например, ВАС РФ пришел к выводу, что в связи с использованием уполномоченным органом государственной власти в аукционной документации сведений только о прогнозных ресурсах ПИ и отсутствием в ней сведений об имеющихся балансовых запасах ПИ (о чем уполномоченный орган государственной власти, являвшийся организатором аукциона, был осведомлен) был занижен размер стартового разового платежа за пользование недрами и неполная и недостоверная информация о предмете аукциона на право пользования недрами могла повлиять на поведение участника аукциона, который должен принимать решение о величине разового платежа за пользование недрами. В результате судебные акты первой, апелляционной, кассационной инстанций, признавшие результаты аукциона на право пользования недействительными, были оставлены без изменения.

Результаты конкурса/аукциона на право пользования недрами могут быть признаны недействительными, в том числе, при использовании в конкурсной/аукционной документации данных государственного баланса запасов ПИ, если уполномоченный орган государственной власти обладал (должен обладать) сведениями об их недостоверности. Например, ВАС РФ, рассматривая заявление о пересмотре в порядке надзора решений судов первой, апелляционной, кассационной инстанций, признавших недействительными результаты аукциона на право пользования недрами, пришел к выводу, что уполномоченный орган государственной власти на момент проведения аукциона обладал сведениями о недостоверности данных государственного баланса запасов ПИ, использованных в аукционной доку-

ментации, и невозможности промышленного освоения месторождения ПИ, в связи с тем, что извлечение из недр запасов ПИ существенно затруднено вследствие интенсивной застроенности участка недр объектами коммунального хозяйства и линий электропередач, расположения в пределах существующего карьера свалки твердых бытовых отходов и скоплений сезонных вод. Эти сведения имелись в распоряжении уполномоченного органа государственной власти, являющегося организатором аукциона, т.к. ранее он по результатам государственной экспертизы отчета о ревизионно-обследовательских работах на месторождениях ПИ данного субъекта РФ рассматривал вопрос о списании запасов ПИ данного месторождения как утративших промышленное значение по причине изменения горно-геологических условий (обводнения месторождения) и по причине оставления предохранительных целиков под промышленные сооружения. В конкретной ситуации судами был сделан вывод, что проектирование небольших карьеров между охранными целиками и проведение очистных работ экономически нерентабельно для пользователя недр. Таким образом, судами сделан вывод: допущенные при проведении аукциона нарушения являются существенными, повлияли на результаты аукциона, нарушили права и законные интересы пользователя недр, что является основанием для признания результатов аукциона недействительными.

ВАС РФ дополнительно отметил, что ответственным лицом за использование в конкурсной/аукционной документации полной, достоверной геологической и иной информации о недрах является орган государственной власти, уполномоченный как организатор конкурса/аукциона, который будучи наделенным соответствующими полномочиями, обязан при наличии информации о недостоверности данных государственного баланса запасов ПИ принять меры для установления фактического количества запасов ПИ (определение ВАС РФ от 28.02.2012 № ВАС-1466/12 по делу № А50-28051/2010).

#### **Последствия признания аукциона/конкурса недействительным**

При анализе судебной практики применения законодательства РФ, регулирующего отношения при пользовании недрами, необходимо

отметить, что у сторон споров возникал вопрос, влечет ли признание в судебном порядке недействительными результатов конкурса/аукциона на право пользования недрами недействительность лицензии на пользование недрами.

По мнению ФАС УО, признание аукциона (здесь и далее: и конкурса – *авт.*) на право пользования недрами недействительным влечет недействительность лицензии на пользование недрами, выданной по его результатам, и лицензионного соглашения, т.к. недействительный аукцион не может порождать правовых последствий в виде предоставления права пользования участком недр. В связи с этим отсутствует необходимость дополнительного признания в судебном порядке незаконными решений уполномоченных органов государственной власти, принятых по результатам аукциона, включая решения о предоставлении права пользования недрами, о выдаче лицензии на пользование недрами, заключении лицензионного соглашения (постановление ФАС УО от 19.06.2012 № Ф09-4477/12 по делу № А50-12973/2011). Такой вывод аргументирован применением ст. 449 ГК РФ, согласно которой признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги.

По мнению автора статьи, вывод арбитражного суда является безусловно обоснованным, однако некоторые суды исходят из того, что признание конкурсов/аукционов на право пользования недрами недействительными и применение последствий такого признания являются различными (самостоятельными) требованиями, заявляемыми заинтересованными лицами в судебном порядке. Например, Четвертый арбитражный апелляционный суд, рассматривая возникший в ходе рассмотрения апелляционной жалобы вопрос о возможности применения последствий признания недействительным аукциона на право пользования недрами, указал, что в судебном порядке заявлено одно требование – признание аукциона на право пользования недрами недействительным, в связи с чем для исследования вопроса о применении последствий такого признания недействительным необходимо изменение предмета иска (постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2012 по делу № А58-2971/2011). ❁